

RÉPONSES POLITIQUES AU COVID-19

En Suisse, pas de transition écologique en perspective

CHRISTOPHE CLIVAZ <christophe.clivaz@unil.ch>

Professeur associé, université de Lausanne,
Institut de géographie et durabilité

TRISTAN LOLOUM <tristan.loloum@unil.ch>

Enseignant-chercheur, université de Lausanne,
Institut de géographie et durabilité

En Suisse, les politiques menées pour soutenir le secteur pendant et au sortir de la crise actuelle ne mentionnent pas la possibilité de réorienter le tourisme vers davantage de prise en compte des conséquences écologiques et sociales du tourisme. Néanmoins, on peut avancer l'hypothèse que plus la crise sera longue, plus la remise en cause du système tel qu'il a fonctionné jusqu'ici devrait monter en puissance.

Le tourisme est l'un des secteurs économiques les plus touchés par la crise liée à la pandémie du Covid-19. Au 20 avril 2020, tous les pays du monde étaient soumis à des restrictions de voyage, ce qui n'était jamais arrivé jusqu'ici⁽¹⁾. En conséquence, l'Organisation mondiale du tourisme (OMT) estime qu'en 2020 le tourisme international pourrait connaître une baisse de 58 à 78 % par rapport à 2019, régression sans précédent depuis le début des relevés en 1950⁽²⁾. Cette prévision s'explique notamment par le fait que le tourisme a été l'un des derniers secteurs économiques à pouvoir reprendre une activité, car il est par définition lié au déplacement des personnes, principal vecteur de transmission du virus.

Chaque pays étant spécifique au niveau du marché touristique, nous nous intéressons ici au cas suisse, qui se caractérise par une forte dépendance au tourisme international, avec 55 % des nuitées d'origine étrangère⁽³⁾ contre 36 % en France⁽⁴⁾. Au vu des nombreuses incertitudes concernant l'évolution de la pandémie et des restrictions qui lui sont liées au moment où nous rédigeons ce texte, nous renonçons à un exercice de prospective cherchant à savoir si la crise actuelle va ou non modifier en profondeur et sur la durée le tourisme suisse, que ce soit du côté de l'offre ou de la demande.

APPROCHE. Nous préférons une approche plus modeste mais soumise à moins de conjectures, à savoir l'analyse des mesures de soutien à la branche touristique que le gouvernement suisse a prises ou envisage de prendre. Une analyse de ces réponses gouvernementales permettra de voir dans quelle mesure les responsables politiques et touristiques cherchent avant tout à faciliter un retour au *business as usual* le plus rapide possible, ou si cette crise peut être l'occasion de renforcer des objectifs écologiques et sociaux visant un tourisme bas carbone, plus respectueux de l'environnement et accessible à toutes les couches de la population.

Auparavant, afin de mettre en perspective le cas suisse, nous donnerons des chiffres sur l'importance socio-économique du tourisme dans l'économie nationale ainsi que les premières estimations du recul attendu des activités touristiques suite à la pandémie.

Cet article a été rédigé à la mi-mai 2020 et n'a donc pas pu tenir compte des décisions et actions prises après cette date. Soulignons aussi que le premier auteur est, parallèlement à son activité d'enseignant-chercheur, élu au Conseil national (chambre basse du Parlement suisse) et qu'il est ainsi aux premières loges pour observer les décisions prises par le gouvernement et le Parlement helvétiques ainsi que les prises de position des différents partis politiques et groupes d'intérêts touristiques.

BERCEAU DU TOURISME ALPIN. En Suisse, le tourisme représente 44,7 milliards de francs suisses de recettes touristiques, soit un peu moins de 3 % du PIB national, et 175 000 emplois en équivalent temps plein, soit un peu plus de 3 % de l'emploi du pays⁽⁵⁾. Son importance est cependant très variable d'un canton à l'autre, avec notamment une part au PIB et à l'emploi beaucoup plus importante dans les cantons touristiques de montagne tels que les Grisons ou le Valais, sans parler de certaines vallées où le tourisme constitue de loin la principale activité économique. Si l'on s'intéresse à la provenance de la clientèle mesurée à partir des nuitées hôtelières (38,8 millions en 2018), on constate que 45 % est d'origine domestique et 55 % d'origine étrangère. Les touristes étrangers viennent notamment d'Allemagne (3,9 millions), des États-Unis (2,3 millions) et du Royaume-Uni (1,7 million).

Dans un pays considéré comme le berceau du tourisme alpin, il faut noter que la balance touristique est négative depuis quelques années : les Suisses dépensent davantage à l'étranger pour leurs activités touristiques que ce que les étrangers dépensent en Suisse dans le même but (17,9 contre 16,6 milliards de francs suisses). Les Suisses ont en effet un taux de départ en vacances très élevé : 90 % de la population résidente ont entrepris en 2017 au moins

(1) OMT (ORGANISATION MONDIALE DU TOURISME),

Covid-19 Related Travel Restrictions. A Global Review for Tourism, second report as of 28 April 2020, 2020, p. 2.

(2) OMT, *UNWTO World Tourism Barometer May 2020. Special focus on the Impact of COVID-19*, mai 2020.

(3) FST (Fédération suisse du tourisme), *Le Tourisme suisse en chiffres 2018*, 2019.

https://www.stv-fst.ch/sites/default/files/2019-07/STIZ_2018_FR_Web.pdf

(4) DGE (Direction générale des entreprises), *Memento du tourisme 2018*, 2019.

(5) Sauf indication contraire, les chiffres de ce paragraphe et des deux suivants sont tirés de : FST (FÉDÉRATION SUISSE DU TOURISME), *Le tourisme suisse en chiffres 2018*, 2019.

un voyage avec au minimum une nuitée hors du domicile. Sur les 24,9 millions de voyages recensés avec nuitées, 8,2 millions concernent le tourisme domestique. 40 % de la totalité des voyages avaient pour destination des pays frontaliers : la France (13 %), l'Italie (12 %) et l'Allemagne (11 %).

Le 23 avril 2020, le secrétariat d'État à l'Économie de la Confédération annonce un repli attendu du PIB de 6,7 % pour 2020, à la suite des mesures sanitaires introduites pour endiguer la pandémie du Covid-19, soit le plus fort recul depuis la crise pétrolière des années 1970⁽⁶⁾. Au niveau du secteur touristique, la situation s'annonce encore plus difficile. Une enquête publiée par l'Institut de tourisme de la HES-SO fin avril⁽⁷⁾ dresse un constat accablant, avec une perte attendue du chiffre d'affaires de près de 8,7 milliards de francs suisses entre mars et juin et près de 30 000 emplois menacés. Elle relève également des taux d'occupation hôtelière historiquement bas (autour de 8 % en avril) et évoque un risque de faillite estimé à 28 % pour les entreprises du secteur de la restauration et à 24 % pour celles de l'hôtellerie. Les cantons de Genève, de Vaud et du Tessin figurent parmi les plus impactés économiquement, sans doute parce qu'ils ont été les plus touchés par la pandémie, mais aussi parce qu'il s'agit de cantons fortement dépendants du tourisme d'affaires et de congrès.

RÉPONSES POLITIQUES. L'Association internationale des experts et scientifiques du tourisme (Aiest) est l'une des premières organisations à avoir dressé un panorama pays par pays des réponses politiques apportées à la crise du Covid-19 dans le secteur du tourisme. Le rapport⁽⁸⁾, qui se limite aux mesures en faveur des entreprises, souligne cinq types de mesures gouvernementales : les reports ou exonérations d'impôts et de charges sociales ; l'accès à des crédits d'urgence (par un cautionnement d'État, notamment) ; les reports de paiement (des crédits en particulier) ; le chômage partiel ; et enfin les aides d'urgence à fonds perdu pour certains secteurs.

Le rapport de l'OCDE du 15 avril⁽⁹⁾ élargit

Une enquête publiée par l'Institut de tourisme de la HES-SO fin avril évoque un risque de faillite estimé à 28 % pour les entreprises suisses du secteur de la restauration et à 24 % pour celles de l'hôtellerie.

le spectre des réactions gouvernementales en distinguant trois grandes catégories de réponses politiques à destination du tourisme : des mesures de protection des personnes (par exemple, le rapatriement ou le remboursement des touristes, le soutien aux travailleurs) ; des actions de soutien aux entreprises (en particulier les TPE et PME, à travers des allègements fiscaux ou des crédits d'urgence par exemple) ; enfin, des mécanismes de coordination (par exemple, la mise en place de comités de crise ou de mesures pour la production et la mise à disposition de données) et de relance (des actions de communication, notamment).

Le choix des réponses politiques pour contrer les effets de la crise sur l'industrie touristique dépend évidemment de nombreux facteurs liés à l'ampleur de la crise sanitaire et économique et aux spécificités des contextes institutionnels et touristiques. Mais il tient aussi à des orientations politiques et à des visions de la société qui prédominent au sein des gouvernements et des parlements, et qui déterminent les logiques d'intervention publique dans l'industrie touristique⁽¹⁰⁾. Qu'en est-il en Suisse, où prédomine une vision libérale du système économique ?

(6) <https://www.seco.admin.ch/seco/fr/home/wirtschaftslage---wirtschaftspolitik/Wirtschaftslage/konjunkturprognosen.html>

(7) HES-SO (HAUTE ÉCOLE SPÉCIALISÉE DE SUISSE OCCIDENTALE), *Le Tourisme suisse continue à perdre des milliards à la suite de la crise du Covid-19*, 2020.

(8) AIEST (ASSOCIATION OF SCIENTIFIC EXPERTS IN TOURISM), *The Response of Governments vis-à-vis the Economic Ramifications of SARS-Cov-2*, 2020.

(9) OCDE (ORGANISATION DE COOPÉRATION ET DE DÉVELOPPEMENT ÉCONOMIQUES), *Tackling Coronavirus (COVID-19): Tourism Policy Responses*, 2020.

(10) CRAIG WEBSTER et Stanislav IVANOV, "Political ideologies as shapers of future tourism development", *Journal of Tourism Futures*, vol. 2, n° 2, 2016.

MESURES VISANT À SOUTENIR L'ÉCONOMIE

SUISSE. Le Conseil fédéral a très vite annoncé, en mars 2020, une série de mesures visant à soutenir l'économie suisse dans son ensemble, à savoir :

- des crédits-relais (40 milliards de francs suisses) accordés par les banques commerciales et cautionnés par l'État, jusqu'à un montant de 500 000 CHF, à taux zéro jusqu'à fin 2020 et remboursables sur les 5 prochaines années ;
- l'accès au chômage partiel (6 milliards de francs suisses) pour les salariés, leur permettant de toucher 80 % de leur salaire pendant la période où ils n'ont pas pu travailler ;
- le versement d'allocations pour pertes de gains aux travailleurs indépendants et aux chefs d'entreprise salariés (5,3 milliards de francs suisses).

Pour soutenir spécifiquement le tourisme, le Conseil fédéral a aussi renoncé au remboursement du reliquat du prêt supplémentaire accordé à la Société suisse de crédit hôtelier (5,5 millions de francs suisses), montant qui pourra ainsi être mis à disposition des établissements d'hébergement. Il a de plus, dans le cadre de la politique régionale où 60 % des projets relèvent du domaine du tourisme, autorisé le report du paiement des prêts accordés, en vue notamment d'aider à court terme le secteur des remontées mécaniques où les amortissements échoient souvent après la saison hivernale.

Concernant le secteur aérien, le gouvernement a accordé fin avril 2020 1,875 milliard de francs suisses sous forme de garanties financières pour soutenir les compagnies Swiss (propriété de Lufthansa) et Edelweiss. Ces garanties sont soumises à certaines conditions : le maintien de lignes internationales directes depuis les aéroports suisses et la garantie que les prêts accordés servent à financer des activités en Suisse. Aucune condition n'a été exigée en matière environnementale.

L'ensemble de ces mesures de soutien proposées par le Conseil fédéral ont été discutées, validées et complétées par le Parlement lors d'une session extraordinaire qui s'est tenue début mai 2020. Concernant le tourisme, le Parlement a notamment accordé 40 millions

de francs suisses supplémentaires à Suisse Tourisme (agence nationale chargée de la promotion du tourisme helvétique). Ce montant est destiné à financer une campagne de marketing pour les années 2020-2022 afin de stimuler la demande et de promouvoir l'offre touristique des différentes régions de Suisse. Il a également demandé qu'un soutien, sous une forme encore à discuter, soit apporté au secteur des transports publics dont la fréquentation a fortement chuté. Enfin, il a adopté une motion pour la suspension temporaire (jusqu'au 30 septembre) des poursuites contre les agences de voyages et les voyagistes ne remboursant pas un voyage annulé à cause de la crise du coronavirus. Même si les sommes versées restent dues, ce répit offert au secteur doit permettre d'éviter une vague de faillites.

D'autres mesures sont en cours de discussion au moment où nous écrivons ces lignes, par exemple une aide étatique concernant le paiement des loyers commerciaux pour les entreprises qui ont dû cesser ou réduire leur activité. La question de la transformation possible (d'une partie) des crédits-relais en aides à fonds perdus est aussi sur la table étant donné la forte probabilité que certaines entreprises, notamment dans le secteur de l'hôtellerie-restauration, n'aient pas la capacité financière de rembourser les crédits-relais accordés. Enfin, plusieurs interventions parlementaires ont été déposées lors de la session extraordinaire du Parlement en mai, par exemple pour la distribution à la population de bons de 200 CHF à faire valoir auprès des prestataires touristiques suisses, la défiscalisation des revenus consacrés à des séjours touristiques en Suisse ou la gratuité des transports publics et du transport des bagages pour les personnes séjournant au moins une nuit dans un hébergement marchand dans le pays.

La plupart des cantons ont aussi complété le système de soutien mis en place au niveau fédéral. Bâle-Ville a ainsi accepté de payer un tiers des loyers commerciaux, les deux tiers restants étant pris en charge par les locataires et les bailleurs. Le Valais a quant à lui débloqué des

fonds pour compléter le montant accordé par la Confédération aux travailleurs indépendants tandis que le canton de Fribourg a réservé 12 millions de francs suisses pour les baux commerciaux et 5 millions pour alimenter son fonds d'équipement touristique.

LOBBY TOURISTIQUE. S'il n'est pas aussi puissant que ceux intervenant dans des secteurs comme la finance, la santé ou l'agriculture, le lobby suisse du tourisme agit efficacement au niveau du Parlement⁽¹¹⁾. Dès que les activités touristiques ont dû être stoppées à cause de la pandémie, l'Alliance du tourisme, qui regroupe les principaux acteurs de la branche, a exercé une forte pression auprès du Conseil fédéral et des parlementaires afin que l'État soutienne les entreprises du secteur touristique. Elle a ainsi écrit le 19 avril 2020 une lettre ouverte à la présidente de la Confédération, Simonetta Sommaruga, et a obtenu une semaine plus tard une rencontre (un dimanche) avec des membres du Conseil fédéral afin de faire entendre ses doléances. Elle a également écrit ce même mois aux parlementaires membres de la Commission de l'économie et des redevances afin de demander les trois mesures principales suivantes : l'octroi de "*crédits de transition sans intérêt*", l'*"amortissement des crédits dans les cas de rigueur"* et des "*mesures de stimulation de la demande*".

Ce lobbying a en partie porté ses fruits, en particulier en ce qui concerne les 40 millions accordés à Suisse Tourisme ainsi que l'ouverture des restaurants, moyennant le respect des mesures de distanciation sociale et d'hygiène, dès le 11 mai 2020, soit plus rapidement que prévu initialement. La branche n'a en revanche pas réussi à obtenir les 27 millions à fonds perdus qu'elle avait demandés pour venir en aide aux partenaires de Suisse Tourisme qui ne seraient plus à même, dans la situation économique actuelle, d'apporter leur part de cofinancement dans les campagnes de marketing menées conjointement. Elle souhaitait également obtenir une ouverture plus rapide de l'ensemble des prestations touristiques (remontées mécaniques, chemins de fer de montagne, navi-

S'il n'est pas aussi puissant que ceux intervenant dans des secteurs comme la finance, la santé ou l'agriculture, le lobby suisse du tourisme agit efficacement au niveau du Parlement.

gation, campings...). Elle a par ailleurs échoué à obtenir du Parlement qu'il prolonge le taux à 0 % des crédits-relais au-delà du 31 décembre 2020 et qu'il porte la période de remboursement de ces crédits de cinq à huit ans. De même, le Parlement n'a pas voulu que les chefs d'entreprise salariés reçoivent la même indemnisation pour le chômage partiel que les travailleurs indépendants dans le cadre du régime des allocations pour perte de gains, ce qui affecte particulièrement les petites entreprises du tourisme.

L'Alliance pour le tourisme ne relâche cependant pas la pression et continue de réclamer que les crédits-relais soient accordés sans intérêt pendant toute la durée requise et que leur remboursement puisse être annulé "*dans les cas de rigueur*". Elle demande également un programme d'impulsion afin de stimuler la demande touristique en Suisse et à l'étranger.

Si l'on considère l'ensemble des demandes du lobby touristique, il n'est guère fait mention de la possibilité de profiter de la crise pour réorienter le tourisme vers davantage de prise en compte des conséquences écologiques et sociales du tourisme. Certes l'accent est mis dans un premier temps sur l'importance de convaincre les Suisses de passer cet été leurs vacances en Suisse, ce qui contribue à soutenir le tourisme local et à diminuer les émissions

(11) Brigitte Zaugg, *Lobbying im Schweizer Tourismus. Tourismuspolitik überprüft an den Grundsätzen der Neuen Politischen Ökonomie*, Berner Studien zu Freizeit und Tourismus 45, 2004.

de gaz à effet de serre, mais cela résulte avant tout de l'impossibilité de démarcher les clientèles étrangères habituelles.

FRAGILITÉ DU SYSTÈME TOURISTIQUE. La crise actuelle révèle de façon brutale la grande fragilité du système touristique international et devrait conduire à une réflexion de fond pour le réorienter vers davantage de durabilité et de résilience, notamment en réduisant la dépendance au transport aérien et les surcapacités d'hébergement qui réduisent les marges de profit tout en affectant négativement l'environnement⁽¹²⁾. Plus généralement, la crise du Covid-19 nous oblige à remettre en question l'idéal de croissance économique défendu par bon nombre d'organisations internationales qui évaluent encore les bénéfices du tourisme à l'aune du nombre d'arrivées de touristes internationaux⁽¹³⁾, à relancer les ODD (objectifs du développement durable) de l'Agenda 2030 de l'ONU comme s'efforcent de le faire plusieurs organisations internationales⁽¹⁴⁾.

Le constat de notre impréparation face au désastre qu'a été la gestion de cette pandémie, pourtant annoncée par nombre d'experts depuis plusieurs années, devrait nous pousser à agir de façon plus déterminée contre le changement climatique dont les effets, déjà tangibles aujourd'hui, risquent de s'intensifier dans les années à venir et s'annoncent autrement plus dévastateurs pour l'économie touristique que la pandémie actuelle.

En Suisse, la question de la transition écologique reste la grande absente des programmes d'urgence mis en place, alors même que cette thématique a largement mobilisé l'agenda politique depuis le début de 2019 et s'est d'ailleurs traduite dans les urnes lors des élections nationales d'octobre 2019 par la forte progression des formations politiques vertes (Verts et Verts libéraux). Si l'idée d'une relance par la demande fait timidement son chemin (malgré une préférence idéologique traditionnellement tournée vers l'offre et le laisser-faire), la question d'une relance sous forme d'un *green deal*, avec des investissements tournés vers des infra-

structures touristiques plus durables, est encore loin d'être à l'agenda politique.

Du côté des acteurs de la branche touristique comme du côté des autorités suisses, l'analyse des réflexions menées et des mesures prises jusqu'ici dans le cas de la crise du Covid-19 indique ainsi clairement que l'objectif est de revenir dès que possible à la situation qui prévalait avant la crise. Rares sont les voix demandant d'accélérer la transition vers un tourisme bas carbone. Si les responsables politiques et touristiques se sont écartés quelque temps de la doxa libérale qui prévaut en Suisse en soutenant une intervention rapide et relativement forte de l'État dans l'économie afin de "sauver les meubles", ce n'est pas pour autant qu'ils remettent en cause une vision du développement fondée sur la croissance et le libre marché. Il est vrai qu'il est difficile d'imaginer un autre tourisme lorsque l'on est en situation de crise, d'autant plus que ce secteur faisait déjà face à une situation économiquement difficile avant la crise, en particulier dans les régions de montagne.



Néanmoins, si les lignes ne semblent pas avoir beaucoup bougé jusqu'ici, on peut avancer l'hypothèse que plus la crise sera longue, plus la remise en cause du système tel qu'il a fonctionné jusqu'ici devrait gagner en puissance. Si la crise perdure, et notamment si l'offre en trafic aérien diminue ou renchérit fortement, le tourisme intercontinental subira un coup d'arrêt au profit du tourisme de proximité. À l'opposé, plus vite les liaisons aériennes internationales seront rétablies et les mesures de protection sanitaire supprimées, plus vite un retour au *business as usual* s'annonce probable.

À l'heure où nous écrivons ces lignes, les incertitudes sont trop nombreuses pour qu'il soit possible d'oser un pronostic. Espérons néanmoins que la sortie de crise sera l'occasion d'une profonde remise en question et d'une refonte structurelle du tourisme d'avant, sans quoi le secteur peut s'attendre à devoir faire face à d'autres crises majeures dans les décennies à venir. ■

(12) Stefan GÖSSLING, Daniel SCOTT et Colin Michael HALL, "Pandemics, tourism and global change: a rapid assessment of Covid-19", *Journal of Sustainable Tourism*, 2020.

(13) Stefan GÖSSLING, Amata RING, Larry DWYER, Ann-Christin ANDERSSON et Colin Michael HALL, "Optimizing or maximizing growth? A challenge for sustainable tourism", *Journal of Sustainable Tourism*, vol. 24, n° 4, 2016.

(14) — ATD (ACTEURS DU TOURISME DURABLE), *Manifeste pour un plan de transformation du tourisme*, 28 avril 2020.

— I4CE (INSTITUTE FOR CLIMATE ECONOMICS), *Investir en faveur du climat contribuera à la sortie de crise*, avril 2020.

— CCC (CONVENTION CITOYENNE POUR LE CLIMAT), *Contribution de la convention citoyenne pour le climat au plan de sortie de crise*, 10 avril 2020.

— SUNIX (STRONG UNIVERSAL NETWORK), *Climate Friendly Travel. Ambition Report*, 2019.